

UZASADNIENIE

do projektu uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Malinka I” w Opolu.

1. Stan faktyczny

Realizując zadania przydzielone jednostkom samorządu terytorialnego w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 poz. 778 t.j.), polegające na ustalaniu przeznaczenia terenów oraz określaniu sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, Rada Miasta Opola podjęła Uchwałę Nr XV/262/15 z dnia 24 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Malinka I” w Opolu.

Badany obszar objęty jest obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przyjętym Uchwałą Nr VI/49/07 Rady Miasta Opola z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Malinka w Opolu oraz w mniejszym stopniu objęty jest obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przyjętym Uchwałą Nr LXIV/664/10 Rady Miasta Opola z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych na południe od ulicy Tarnopolskiej w Opolu (jedynie teren al. Solidarności). Bezpośrednią przyczyną podjęcia uchwały inicjującej była potrzeba zmiany i dostosowania zapisów obowiązujących dokumentów do potrzeb realizacji budownictwa społecznego. Słuszność opracowania planu związana jest także z koniecznością aktualizacji zapisów planu do obowiązujących przepisów prawa.

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Malinka I” w Opolu obejmuje część osiedla Malinka usytuowanego we wschodniej części Opola. Granice planu stanowią: od północy – aleja Solidarności, od wschodu – aleja Wincentego Witosa, od południa i od zachodu – ulica Bielska. Jest to teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, który w ostatnich latach dosyć intensywnie się rozwija. Obszar położony jest w sąsiedztwie włączenia al. Solidarności do al. W. Witosa. Znajdują się tu niezabudowane nieruchomości, które mogą być przeznaczone na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną pod warunkiem zapewnienia odpowiednich parametrów zabudowy i wskaźników wykorzystania terenu, w tym przeznaczenia części nieruchomości na zieleni oraz obsługę komunikacyjną. Teren w granicach opracowania planu zajmuje powierzchnię około 7 ha. Na strukturę własnościową składają się przede wszystkim grunty osób fizycznych, spółdzielni mieszkaniowej oraz Gminy Opole.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Prezydent Miasta Opola sporządził projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Malinka I” w Opolu zawierający część tekstową i graficzną wraz z niniejszym uzasadnieniem. Załącznikami do przedmiotowego projektu uchwały na aktualnym etapie procedury jest:

- rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Malinka I” w Opolu w skali 1 : 1 000,

2. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Na przedmiotowym terenie do chwili objęcia nowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obowiązują dwa w/w miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w związku z tym na terenie możliwe jest wydawanie pozwoleń na budowę i innych decyzji administracyjnych w oparciu o obowiązujące dokumenty. Można stwierdzić, iż stan prawny przedmiotowego terenu nie zmieni się, ponieważ prawo miejscowe jest i nadal będzie ustanowione. Korekcie ulegną jedynie niektóre ustalenia dotychczas obowiązujących planów. Projekt nowego planu kontynuuje wcześniej przyjęte założenia projektowe, ale wprowadza zmianę przeznaczenia drogi publicznej na drogę wewnętrzną oraz zmianę przeznaczenia terenu usług na tereny zieleni urządzonej. Zmiany dotyczą gruntów gminnych i związane są z realizacją budownictwa społecznego. Poza ujęciem potrzeb związanych z rozwojem budownictwa w planie uwzględniono również aktualne przepisy prawa. Poza tym wprowadzono nową formę zapisu planu, polegającą na ujęciu poszczególnych ustaleń szczegółowych w formie kart terenu (tabel).

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Malinka I” w Opolu spowoduje utratę mocy obecnie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla części terenów, przy czym nie powoduje to wygaśnięcia decyzji administracyjnych wydanych na ich podstawie (art. 34 ust. 2).

3. Sposób realizacji wymogów zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Malinka I” w Opolu został opracowany na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zapisy planu uwzględniają wymogi art. 1 ustawy, które odnoszą się do zasad kształtowania polityki przestrzennej, przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad zagospodarowania i zabudowy przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Tekst oraz rysunek planu zawierają obowiązkowy zakres ustaleń wynikający z art. 15 ust. 2 odnoszący się m.in. do przeznaczenia terenu, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zasad zagospodarowania terenów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasad obsługi komunikacyjnej, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury, zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Obowiązki określone w ust. 2 realizuje się poprzez szereg ustaleń szczegółowych dopasowanych do poszczególnych terenów. Art. 2 ustawy koresponduje z art. 15 stąd określając przeznaczenie terenów spełnia się obowiązki dotyczące kształtowania ładu przestrzennego, walorów ekonomicznych przestrzeni, prawa własności, potrzeb interesu publicznego czy też potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej. Dodać należy, iż przedmiotowy plan kontynuuje główne założenia projektowe wcześniej opracowanych dokumentów w zakresie przeznaczenia terenów, ochrony środowiska, ochrony ukształtowanego układu urbanistycznego, a także zasad funkcjonowania. Nie występują tu tereny podlegające ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w tym tereny górnicze, obszary zagrożone powodzią czy osuwaniem się mas ziemnych. Nie występują zatem obszary zagrażające bezpieczeństwu ludzi i mienia.

Istniejącym zagrożeniem dla zdrowia mieszkańców może być tu natomiast hałas. W związku z tym dla terenów mieszkaniowych określono dopuszczalny poziom hałasu dla „terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego” zgodnie z przepisami odrębnymi. Zabudowa mieszkaniowa jest odsunięta od głównych arterii komunikacyjnych (al. Solidarności, al. W. Witosa) terenami zieleni izolacyjnej oraz parkingów.

Dla terenów mieszkaniowych zostały określone ustalenia m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników wykorzystania terenu oraz ilość i sposób realizacji wymaganych miejsc postojowych.

Przedmiotowy plan zgodnie z ustaleniami *Studium* definiuje podstawowe przeznaczenia jako tereny mieszkaniowe. Zgodnie z obowiązkami i zaleceniami określonymi w *Studium*, w projekcie planu przewidziano tereny pod układ komunikacyjny. Teren opracowania jest zurbanizowany, a zatem układ komunikacyjny jest już ukształtowany, a sieci infrastruktury technicznej zapewniają zaopatrzenie w wodę, gaz, energię, a także odbiór ścieków. Zapisy planu umożliwiają rozwój infrastruktury technicznej.

W treści uchwały dla terenów przeznaczonych na drogi publiczne oraz drogi wewnętrzne nie ustalono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, co należy rozumieć jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia regulowane w tym zakresie przepisami odrębnymi. Brak określenia szerokości frontów działek, powierzchni, czy też usytuowania granic w stosunku do pasa drogowego dla wyszczególnionych terenów wynika z przyjęcia założenia, że są to tereny ogólnodostępne, o cechach przestrzeni publicznej, których nie powinno się sprzedawać osobom fizycznym, i na których nie dopuszcza się lokalizacji zabudowy. Nie ma zatem przesłanek do ustalenia zasad scalania i podziału nieruchomości.

Niniejsza uchwała określa stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłaty, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy przyjęte w wysokości 0%. Jest to zasadne, gdyż jedyne dwa niezabudowane tereny zmieniające przeznaczenie w stosunku do obowiązujących planów znajdują się we władaniu gminy. Pozostałym terenom, plan nie zmienia przeznaczenia dlatego istnieje ryzyko, że

koszty postępowań, wynikające głównie z konieczności opracowania operatu szacunkowego będą zapewne przewyższały ustaloną w decyzji ewentualną opłatę planistyczną.

Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawiera proponowany przebieg ścieżek rowerowych. W pasie drogowym drogi publicznej wymaga się lokalizacji ścieżki rowerowej jako części pasa drogowego przeznaczonego do ruchu rowerów. Oznaczenie na rysunku pokazuje przykładowy przebieg ścieżki. Szczegółowa lokalizacja zostanie ustalona w momencie opracowania projektu technicznego ścieżki rowerowej. Proponowana lokalizacja jest elementem informacyjnym, niebędącym ustaleniem projektu planu miejscowego, zgodnie z § 7 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

4. Zgodność planu miejscowego z wynikami analiz dotyczących aktualności zagospodarowania przestrzennego gminy i innymi dokumentami

Podczas opracowania projektu planu uwzględniono wnioski wynikające m.in. z *Oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze Opola*, będącej załącznikiem do Uchwały nr XXV/384/12 Rady Miasta Opola z dnia 26 kwietnia 2012 r. Powyższy dokument stwierdza, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów położonych na południe od ulicy Tarnopolskiej w Opolu jest planem o wysokim stopniu aktualności oraz że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego osiedla Malinka w Opolu jest planem o niskim stopniu aktualności. Jednak zaznaczyć należy, że o niskim stopniu aktualności tego drugiego planu decyduje duża liczba wniesionych wniosków o zmianę planu (do 2011 roku – 17 wniosków indywidualnych) lecz żaden nie dotyczył terenu w granicach sporządzanego mpzp „Malinka I”. Do czasu rozpoczęcia procedury opracowania planu wpłynął tylko 1 wniosek o zmianę planu (podpisany przez wielu mieszkańców osiedla) dotyczący terenów w granicach obecnego opracowania. W/w *Ocena aktualności* z roku 2012 stwierdza umiarkowany brak aktualności obowiązujących planów względem niektórych przepisów prawa (m.in. z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych), które były zmieniane w trakcie ich obowiązywania.

W obowiązującym *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola* przyjętym Uchwałą Nr LXXI/745/10 Rady Miasta Opola z dnia 26 sierpnia 2010 r., przedmiotowy teren położony jest na obszarze 47M. Obszar ten położony jest w strefie mieszkaniowej. Zlokalizowana tu jest zarówno zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna jak i jednorodzinna, której towarzyszą liczne usługi, między innymi obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m². *Studium* przewiduje tu m.in. następujące kierunki zagospodarowania przestrzennego: strefa mieszkaniowa, obszar rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m², trasa piastowska. Jednocześnie w *Studium* określono obowiązujące ustalenia, które dotyczą m.in. zakazu lokalizacji przemysłu, baz i składów oraz nowych stacji benzynowych.

Rozwiązania przyjęte w planie miejscowym są zgodne z ustaleniami *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola*. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wypełnia zakazy, nakazy oraz uwzględnia postulaty zawarte w *Studium*.

Rozwiązania przyjęte w planie są również zgodne z dwoma wydanymi na terenach niezabudowanych pozwoleniami budowlanymi wydanymi dla zabudowy wielorodzinnej.

5. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Nadrzędnym celem uchwalenia planu miejscowego jest wprowadzenie ładu przestrzennego i takie zagospodarowanie terenu, które zgodne jest z zasadami zrównoważonego rozwoju.

W procedurze sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 poz. 1235, z późn. zm.). Główny cel sporządzenia projektu planu to potrzeba zmiany i dostosowania zapisów obowiązującego dokumentu do potrzeb realizacji budownictwa społecznego. Do projektu planu sporządzono *Prognozę oddziaływania na środowisko projektu miejscowego planu zagospodarowania*

przestrzennego „Malinka I” w Opolu, w której wykazano, że realizacja postanowień planu wpłynie korzystnie na środowisko. Przeznaczenia terenów, w porównaniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Malinka w Opolu, pozostają bez większych zmian, a większość terenów będzie miało takie samo przeznaczenie jak do tej pory. W obecnie obowiązującym planie większość terenu ma funkcję mieszkaniową. Obecne zapisy planu dopuszczają jedynie usługi w parterach budynków. Funkcja produkcyjna nie jest dopuszczona. Korzystną zmianą dla środowiska i człowieka jest zmiana przeznaczenia jeszcze niezabudowanego terenu usługowego, znajdującego się pomiędzy terenami mieszkaniowymi, na teren zieleni urządzonej. To w konsekwencji może spowodować poprawę środowiska naturalnego i warunki sanitarne dla mieszkańców. Natomiast zmiana przeznaczenia drogi publicznej na drogę wewnętrzną będzie miało oddziaływanie obojętne.

Zgodnie z art. 17 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do projektu sporządzona zostanie prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie niniejszego planu może rodzić skutki finansowe, a wśród nich te, które należą do zadań własnych gminy oraz takie, które nie będą leżały po stronie gminy. Do zadań własnych gminy należeć będą wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej – oświetlenia oraz budowy i przebudowy układu komunikacyjnego.

Analizując skutki uchwalenia planu należy podkreślić, że zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wszystkie tereny mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem.

6. Źródła finansowania

Przyjęcie projektu planu nie jest tożsame z natychmiastową realizacją wszystkich jego ustaleń, a realizacja poszczególnych inwestycji wymaga odpowiednich przygotowań, w tym zarezerwowania środków finansowych w budżecie miasta. Realizacja ustaleń planu będzie następowała stopniowo według bieżących potrzeb i możliwości finansowych miasta. W projekcie planu nie określa się terminu realizacji jego ustaleń ani nie sporządza harmonogramu wydatków.

7. Wyniki przeprowadzonych badań i konsultacji oraz informacja o opiniach i uzgodnieniach

Procedura opracowania planu przeprowadzana jest zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Opracowując projekt planu na każdym etapie zapewniono jawność i przejrzystość procedur planistycznych. Procedurę można śledzić na bieżąco, zapoznając się z dokumentami zarówno w siedzibie Urzędu Miasta Opola, jak i poprzez Biuletyn Informacji Publicznej.

Wnioski do planu można było składać do 29 stycznia 2016 r. i wniesiono ogółem 113 pism z czego 18 zostało wniesionych przez instytucje, a 95 przez osoby fizyczne.

Projekt planu był opiniowany i uzgadniany przez organy wskazane w art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz inne zwyczajowo przyjęte instytucje, a także konsultowany z Radą Techniczną działającą w ramach Urzędu Miasta Opola.

Etap opiniowania i uzgadniania projektu planu rozpoczął się w maju 2016 r. Podczas posiedzenia, które odbyło się 24.05.2016 r. Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna zaopiniowała plan pozytywnie i zaleciła przeanalizowanie wszystkich uwag szczegółowych zawartych w opiniach poszczególnych członków Komisji. Po skorygowaniu projektu planu przystąpiono do etapu dalszego opiniowania i uzgadniania. Wszystkie instytucje uzgodniły projekt planu lub nie zajęły stanowiska. Z instytucji opiniujących Energetyka Ciepła Opolszczyzny zwróciła się z prośbą o zmianę przeznaczenia na mieszkaniowo-usługową działki, na której obecnie znajduje się budynek z grupowym węzłem cieplnym. Mając na uwadze (co było m.in. uzasadnieniem prośby) coraz częstsze likwidacje węzłów grupowych skorygowano projekt planu dopuszczając usługi w przeznaczeniu podstawowym oraz dopuszczając rozbudowę i nadbudowę oraz wyznaczając teren parkingu.

8. Objasnienia

Ustalając przeznaczenia poszczególnych terenów oraz sposoby ich zagospodarowania organ planistyczny dokonał dogłębnej analizy i wagi interesu publicznego z interesami właścicieli i

użytkowników wieczystych poszczególnych działek znajdujących się w obszarze opracowania planu i uczynił wszystko, aby poszczególne rozwiązania, które mogą w niektórych przypadkach ingerować w prawo własności (ale w zgodzie i na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa), były niezbędne do realizacji celów publicznych, proporcjonalne i adekwatne do płynących z nich korzyści. Zaznaczyć należy, że z uwagi na liczbę działek położonych w granicach opracowania (w przypadku niniejszego planu liczba ta wynosi działki) w uzasadnieniu do planu miejscowego nie jest możliwe odniesienie się do każdej z nich z osobna.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi podstawę sporządzania planów miejscowych, które oparte są głównie na zasadach wynikających z pierwszych dwóch jej artykułów. Kluczową rolę odgrywają tu pojęcia takie jak „ład przestrzenny” i „zrównoważony rozwój”, przy czym już sama definicja „ładu przestrzennego” zawarta w art. 2 pkt 1 ustawy wskazuje, że jest to takie ukształtowanie powierzchni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Wszystkie te pojęcia (ład przestrzenny, harmonijna całość, wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe, kompozycyjno estetyczne), a także niektóre inne zwroty użyte w przedmiotowym planie są pojęciami niedookreślonymi, ponieważ nie jest możliwe wskazanie ich jednoznacznej definicji, a ustawodawca celowo posłużył się klauzulami generalnymi. „(...) Klauzule generalne i zwroty niedookreślone, ujęte w prawie administracyjnym, funkcjonują w powiązaniu z uznaniem wyboru konsekwencji prawnych, zastosowania tych środków. Naturalną właściwością języka polskiego jest występowanie w nim określeń wieloznacznych oraz nazw niedookreślonych. Jednak, o ile wieloznaczność w tekście aktu prawnego zawsze jest błędem i dlatego powinna być eliminowana już na poziomie redagowania tekstu, o tyle niedookreśloność (a zatem także nieostrość), tylko wtedy, gdy nie jest celowa. Ma on zapewnić elastyczność tekstu prawnego, a więc używanie takich określeń powinno mieć charakter intencjonalny. Spośród wymogów, które stawia się językowi tekstów aktów prawnych (precyzja, komunikatywność, adekwatność), precyzja zajmuje główną pozycję. Jednak najistotniejsza jest adekwatność, a więc dążenie do tego, by tekst aktu prawnego wyrażał to, co chciał jego twórca (prawodawca). Dlatego w niektórych przypadkach, dla zapewnienia adekwatności, prawodawca świadomie rezygnuje z precyzji. Dzieje się tak m.in. wtedy, gdy chce ten tekst uelastyczyć „na dziś” lub „na przyszłość”. Uelastycznienie tekstu z pierwszego z wymienionych powodów jest rezultatem dostrzeżenia przez prawodawcę niestałości sytuacji, którą poddaje regulacji prawnej, decydując się na uelastycznienie tekstu, zachowuje te właściwości. Drugi powód wiąże się z antycypowaniem przez prawodawcę zmian, które mogą nastąpić w odniesieniu do przedmiotu regulacji” (Agnieszka Choduń, Andrzej Gomułowicz, Andrzej Skoczylas, Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2013). Podstawą takich zapisów jest przepis §155 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi, iż jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia.